

10512  
741

## Trabajo de Investigación Final:

# **Análisis Neofuncionalista de la etapa de construcción institucional de la APEC (1989-1995).**

Alumno: Battaglia, Juan Luciano  
DNI 27.309.357

E-mail: juan\_luciano\_battaglia@hotmail.com  
battaglia@fibertel.com.ar

Carrera: Relaciones Internacionales.  
Año: Quinto  
Turno: Mañana  
Comisión: Única.  
Tutora: Lic. Daniela Kutyn

## Índice

-	<b>Introducción</b>	<b>1</b>
-	<b>Tema de estudio: fase de construcción de la APEC.</b>	<b>6</b>
-	<b>Problema</b>	<b>8</b>
-	<b>Objetivos</b>	<b>10</b>
-	<b>Marco Teórico</b>	<b>11</b>
-	<b>Potencial Integrativo de la APEC</b>	<b>23</b>
-	Factores Estructurales	<b>23</b>
-	Condiciones Preceptuales	<b>40</b>
-	Juicio agregado sobre el potencial integrativo de la APEC	<b>49</b>
-	<b>Mecanismos de proceso en la etapa de construcción de la APEC</b>	<b>51</b>
-	1989	<b>51</b>
-	1990	<b>58</b>
-	1991	<b>63</b>
-	1992	<b>71</b>
-	1993	<b>77</b>
-	1994	<b>87</b>
-	1995	<b>98</b>
-	<b>Conclusión</b>	<b>110</b>
-	Causas tras la dirección tomada por el proceso de la APEC	<b>110</b>
-	Análisis de la APEC como institución	<b>119</b>
-	Grado de institucionalización de la APEC	<b>122</b>
-	Bibliografía Consultada	<b>127</b>

## Introducción

Para mediados del año 2003 vemos a nivel global que florecen distintas experiencias de integración entre Estados de las más diversas áreas geográficas. En el viejo continente la *Unión Europea* (UE) muestra al mundo un acabado ejemplo de evolución constante y creciente en cuanto a lo que es la integración. En América, la *Asociación de Libre Comercio de las Américas* (ALCA) pretende a partir del 2005 ser una iniciativa integradora capaz de rivalizar con otros intentos similares ya instaurados en el continente, como la *Comunidad Andina de Naciones* (CAN) y el *Mercado Común del Sur* (MERCOSUR). Al mismo tiempo en Asia la *Association of Southast Asian Nations* (ASEAN) engloba un gran número de países con grandes elementos en común pero también con áreas ásperas donde imperan los contrastes entre los integrantes. Todos estos procesos son manifestaciones particulares de un fenómeno general que ha adquirido creciente peso durante el Siglo XX y promete seguir ganándolo en el XXI: la integración regional.

Si debiéramos señalar una característica particular como distintiva de este fenómeno, ella habría de ser indudablemente la diversidad, tanto en su alcance geográfico como temático. En un espectro que abarca desde específicas áreas técnicas hasta la coordinación de políticas comunes que comprenden diversas y diferenciadas cuestiones, los procesos de integración regional cobran cada vez mayor protagonismo a nivel internacional, tanto para la vida de los Estados Nación como para diversos actores no gubernamentales.

Los procesos de integración regional son fenómenos sociales cuyo auge es algo relativamente reciente. Si deseásemos ubicar cronológicamente el momento en el que comenzaron a ganar importancia, veríamos que este tuvo lugar a mediados del Siglo XX. El observador puede sentirse tentado a afirmar que los intentos de coordinar políticas entre diferentes Estados datan de mucho antes, y de hecho no sería erróneo afirmar que se vienen dando desde el mismo momento en que se consolidó el sistema internacional basado en el Estado Nación como forma de organización social predominante. Los datos históricos nos muestran que

el sistema internacional se vio desde sus inicios sacudido por guerras y conflictos, surgidos de su forma de organización caótica y descentralizada. Los intentos de coordinar políticas, tal como se mencionó, no se hicieron esperar. Bajo el instrumento de los tratados internacionales se procuró, y se sigue procurando, limitar las diferencias de conducta de los Estados obteniéndose así una fluctuante estabilidad. Las alianzas de Estados fueron una forma natural de organización que se siguió de la utilización del instrumento de los tratados, posibilitando la construcción de una mayor confianza entre sus integrantes. El área temática que mayormente se procuró coordinar fue la de la seguridad militar, siendo el número de tratados y alianzas en el "Concierto Europeo" del Siglo XIX más que suficientes a modo de ejemplificación. En el Siglo XX las Guerras Mundiales y sus secuelas llevaron más lejos los intentos de coordinar esta área temática, bajo la forma innovadora de la *Sociedad de las Naciones* y a la *Organización de las Naciones Unidas* (ONU).

Sin embargo, y retomando el hilo inicial del argumento, los procesos de integración no son fenómenos que se manejen con idéntica lógica que las alianzas estratégicas y no han evolucionado en el mismo carril que estas, sino en uno paralelo. A pesar de que también constituyen en principio una manera de coordinar políticas, dicha coordinación bajo un marco integrador no se caracteriza tan solo por metas estratégicas compartidas en el espacio demarcado por un tratado particular, sino que responde a una sensación de interdependencia entre Estados generada por crecientes flujos de intercambios y factores comunes de organización social. Si examinamos los indicadores históricos estos nos señalan que el comienzo de este fenómeno tuvo un período de gestación intelectual y otro de implementación práctica, ambos muy posteriores a la génesis del sistema internacional.

El ideario que generó estos intentos de avanzar hacia la integración y lograr una forma de organización social diferente y superadora del Estado empezó a gestarse en Europa, continente en el que conviven Estados con una larga historia e identidad comunes. Kant, Adam Smith y otros intelectuales conceptualizaron

esta realidad sentando las bases para acortar las distancias entre los Estados y llevar a un cese de las hostilidades bélicas.

La preocupación por llevar estas ideas a la práctica aumentó progresivamente con el transcurso del tiempo, debido a que los incrementados flujos de comercio entre los Estados llevaban a que la toma de una posición común se volviese algo necesario y deseable para reducir la creciente vulnerabilidad. Así, bajo este ideario y en el marco de lo que se conoció como la Guerra Fría luego de la Segunda Guerra Mundial, comenzaron a manifestarse a nivel Europeo fenómenos indicadores de una creciente tendencia hacia la integración y toma de decisión conjunta de políticas. Surgieron tres organizaciones independientes: la *Comunidad Europea del Carbón y del Acero* (1951), la *Comunidad Económica Europea* (1957) y la *Comunidad Europea de la Energía Atómica* (1957). Estas tres instituciones se unieron, dando vida a la *Comunidad Europea* (1967). Indicadores similares a estos pudieron también evidenciarse en diferentes continentes, como por ejemplo la iniciativa la *Asociación Latinoamericana de Libre Comercio* (1966) en América del Sur.

Cabe remarcar que los instrumentos de tratados defensivos, alianzas y comunidades de seguridad continuaron evolucionando e interactuando paralelamente a estos incipientes intentos de integración regional. Indicadores de este fenómeno podemos verlos en el surgimiento de bloques antagónicos durante la Guerra Fría, tales como la *Organización del Tratado del Atlántico Norte* (OTAN), el *Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca* (TIAR) y el *Pacto de Varsovia* alrededor de enfoques regionales de seguridad. El motivo por el que esto es aquí mencionado es el resaltar nuevamente que los intentos regionales de integración y las comunidades regionales de seguridad no son fenómenos sociales idénticos, a pesar de que pueden empalmarse y terminar por converger en los más avanzados y ambiciosos procesos de integración, donde el número de temas tratados excede ampliamente lo meramente económico.

El fin de la Guerra Fría no trajo el fin de estas tentativas, sino su expansión y desdibujamiento en algunos casos. Hoy por hoy países del difunto *Council for Mutual Economic Cooperation* (COMECON) son invitados a unirse a la UE, y en



el continente americano el MERCOSUR y la CAN avanzan hacia una factible coordinación de políticas. Los indicadores sin duda son explícitos en su significado: más allá de las particularidades de cada institución, el fenómeno de los procesos de integración regional perdurará y marcará al Siglo XXI.

Tras esta sucinta consideración de la cronología de los procesos de integración como fenómeno distintivo de la segunda mitad del Siglo XX, algo que inmediatamente salta a la vista es la diferente capacidad de permanencia y consolidación que han tenido estos y las instituciones en torno a las cuales se han nucleado. Un gran número de dichas instituciones ha fracasado en su propósito, desvaneciéndose tanto el compromiso tras ellas como el proyecto al que daban cuerpo. Un ejemplo patente lo tenemos en la fallida iniciativa de la ALALC. Por otro lado, otras instituciones se han ampliado, ganando un gran número de adhesiones por parte de nuevos Estados que no estaban entre los miembros fundantes de las mismas. Tampoco faltan procesos de integración más recientes que han logrado en un corto plazo adquirir peso mayúsculo en la vida política, económica y cultural que abarcan, tal como la *Asia Pacific-Economic Cooperation* (APEC). En definitiva, en el caótico escenario de la política internacional ningún organismo tiene su supervivencia garantizada.

También se advierte que, siendo los procesos de integración cada vez más comunes en la vida de las relaciones internacionales, es natural que las fronteras que los contienen y que delimitan su alcance sean cada vez menos discriminantes en criterios geográficos y culturales a la hora de aceptar nuevos miembros. Si bien en sus comienzos todo proyecto de integración regional surge en torno a ciertos parámetros comunes en lo geográfico, histórico y cultural, con la evolución del proceso en el tiempo este principio se diluye. Ejemplos de esto los tenemos en la ya mencionada inclusión de miembros del ex-COMECON a la UE, o la iniciativa de la ALCA por sobre los más tangibles CAN y MERCOSUR.

Contamos así con nuevos y claros interrogantes referentes a los procesos de integración regional actuales. Hay tendencias centrífugas y centrípetas en los mismos que los llevan a consolidarse y debilitarse respectivamente, ya que si bien tienden a expandirse en lo geográfico y en su número de miembros también es

cierto que de esta manera los elementos de cohesión se diluyen. Sabemos que la incapacidad de lograr cohesión, acontecida por diferentes motivos, puede muy posiblemente traducirse en una desintegración de un proceso de integración. Esto nos eleva una cuestión fundamental: desde una mirada estadocéntrica, los procesos de integración presentan dilemas difíciles de superar a los Estados que no poseen lazos históricos o culturales comunes con una región, si es que han de acoplarse exitosamente a la experiencia integradora en cuestión.

La teoría de las relaciones internacionales ha realizado un seguimiento del fenómeno de los procesos de integración regionales desde la génesis de estos, brindando explicaciones desde diferentes ángulos y escuelas teóricas. Con el bagaje intelectual con el que contamos hoy en día, es factible que un analista pueda examinar y estudiar el porqué de la fortaleza y debilidad de estos procesos, formulando posiblemente predicciones y pronósticos sobre los mismos. Así es que el fin de este trabajo es realizar un estudio de la etapa de construcción de un proceso de integración reciente y muy particular en cuanto a sus características: la APEC.



## **Tema de Estudio : Fase de Construcción de la APEC**

Un área particularmente interesante en cuanto a procesos de integración se refiere es la región del Asia-Pacífico, debido entre otras cosas a que tiene como característica distintiva el abarcar tres diferentes grupos de Estados.

Primeramente se puede encontrar un componente asiático, el más preponderante, que comprende Estados con una historia compartida y proximidad geográfica, aunque también con idiomas y culturas diferenciadas. Cabe recordar el potencial para roces y asperezas entre ellos, ya que varios de estos mismos Estados y sus sociedades se han visto enfrentados en conflictos armados no hace más de medio siglo. Una parte considerable de los actuales tomadores de decisiones pelearon en bandos opuestos durante dichas contingencias.

Además del componente asiático de la región, es fácil para el observador establecer que de manera recurrente se ha dado una presencia de Estados americanos en los asuntos políticos, económicos y militares. La actuación casi “obligatoria” de EEUU durante el Siglo XX , así como también la más reciente participación de Estados como Perú y México, son ejemplos claros de esto. Estos Estados están separados del anterior grupo no solo por el océano más grande del planeta sino por culturas, idiomas e idiosincrasias igualmente distantes.

No menos importante que el grupo de Estados americanos es el de aquellos que corresponden a la región de Oceanía. Estos en particular se encuentran en una peculiar situación en cuanto a su rol regional, ya que cultural e históricamente están emparentados con Occidente, pero geográfica y funcionalmente tienen un lugar más cercano al Asia. Podría decirse que constituyen una suerte de “puente” entre los otros dos grupos de Estados de la región.

Estos datos a primera vista nos indican que es esta una región donde hay fuertes elementos que harían difícil cualquier iniciativa integradora que debiese aquí surgir. Un proceso de integración regional que procurase incluir a Estados tan dispares, independientemente de los canales de contacto y flujos comerciales



existentes, deberá revestir características realmente creativas y particulares o verse condenado a constantes traspiés.

En este sentido la APEC es una de las instituciones más interesantes, estando integrada por Estados de triple procedencia y siendo un ejemplo de diálogo entre la integración asiática y accidental. Es este el proceso de integración que he elegido para realizar un análisis detallado.

Establecida en 1989 por doce Estados (Australia, Brunei, Canadá, EEUU, Filipinas, Indonesia, Japón, Malasia, Nueva Zelanda, República de Corea, Singapur y Tailandia) como un foro consultivo a nivel ministerial, desde su surgimiento la APEC ha avanzado mucho tanto en lo cuantitativo como en lo cualitativo. Hoy en el 2003 es una gran organización que abarca veintiún miembros, siendo estos Australia, Brunei, Canadá, Chile, EEUU, Filipinas, Hong-Kong (China), Indonesia, Japón, Corea, Malasia, México, Nueva Zelanda, Papua Nueva Guinea, Perú, República de China (Taiwán), República Popular de China, Rusia, Singapur, Tailandia, y Vietnam. Estas economías representan la gran diversidad de la región, así como también distintos grados de desarrollo. Abarca 2,5 billones de personas, un PBI conjunto de 18 trillones de dólares y el 47% del comercio mundial. En lo cualitativo la APEC ha adoptado una ambiciosa meta, incrementar el dinamismo económico y el sentimiento de comunidad en la región Asia-Pacífico. Su estructura institucional ha crecido y se ha adaptado a las necesidades de sus Estados miembros, transformando a un grupo de diálogo informal en un formidable foro regional, especialmente luego de la *APEC Economic Leaders Meeting* de 1993.

Las tendencias centrífugas y centrípetas mencionadas en la introducción debieran verse puestas en acción en semejante escenario, llevando entonces la expansión del proceso a claros desafíos para su cohesión. La etapa de construcción de este proceso de integración, en la cual se afianzó su supervivencia y se dio una expansión del mismo, serán un buen caso de estudio y análisis.

## Problema

El presente trabajo tendrá un enfoque explicativo y consistirá en analizar la manera en que se construyó el proceso de integración de la APEC, entre 1989 y 1995, buscando llegar a responder a dos interrogantes:

1. ¿A que se debió la consolidación del proceso de integración de la APEC?
2. ¿Cuál era, a la finalización de la etapa de construcción, su grado de institucionalización ?

El período comprendido por el trabajo abarcará desde el año 1989 (fecha en que se estableció la APEC en Canberra) hasta 1995 inclusive. En dicha etapa se gestó la mayor expansión del proceso de integración y se sentaron sus bases institucionales, por lo que es grandemente ilustrativa y útil a los fines del presente trabajo.

Indagar en esta problemática es relevante debido a que, aunque a primera vista podemos apreciar que hay diversos elementos propicios a la desintegración de semejante proceso, este ha logrado un considerable éxito. Es necesario buscar y analizar detenidamente los obstáculos con los que la APEC ha debido toparse, ponderar las debilidades inherentes a tan singular proceso de integración, y luego analizar las medidas que se han tomado para dar respuestas a las demandas de los Estados miembros y superar dichos inconvenientes.

Además, el aprender y analizar una situación de este tipo puede ser útil para la construcción institucional en diversos otros procesos de integración, ya que echará luz sobre la difícil tarea de sortear obstáculos derivados de la tendencia centrífuga y centrípeta que acaece a los procesos de integración cuando estos se amplían y expanden.

Así, resumiendo, este trabajo pretende medir por medio de herramientas intelectuales precisas y claramente especificadas la fortaleza del proceso de integración que es la APEC, y dar cuenta del porque de su exitosa construcción.

Como última consideración metodológica a tener en cuenta para el tratamiento de la problemática, deseo mencionar que el enfoque adoptado por el presente trabajo no busca dar cuenta del surgimiento de este proceso de integración, sino por el contrario toma la existencia del mismo como punto de partida y evalúa hacia que dirección apuntaron las dinámicas de su integración.



## Objetivos

Luego de haber realizado las anteriores introducciones a la temática sobre la que va a versar este trabajo, considero necesario enunciar de forma precisa los objetivos del mismo a efectos de poder establecer criterios metodológicamente apropiados que nos lleven a una verdadera conclusión hacia el fin de la investigación. Estos objetivos son:

1. Entender el porqué del rumbo tomado por este proceso de integración.
2. Realizar un breve análisis de la APEC como institución. Este análisis se hará desde una perspectiva que pondere los elementos constituidos por las percepciones de los actores que interactúan bajo la institución y los efectos de los mecanismos institucionales y reglas de la APEC.
3. Medir la fortaleza del proceso de integración que era la APEC hacia 1995, estimando el grado de institucionalización del mismo.



## Marco Teórico

El análisis de un proceso de integración involucra diversas decisiones por parte del investigador, siendo la primera de ellas la elección de un marco teórico que abarque y capture de manera satisfactoria en sus dimensiones relevantes al fenómeno a estudiar. El presente trabajo se basará en los conceptos, definiciones e hipótesis provistas por el Neofuncionalismo y el Institucionalismo Neoliberal. Con esto en mente se puede empezar a definir la lente conceptual que se utilizará para analizar los datos empíricos, comenzando por los dos conceptos básicos de cada una de estas escuelas: institución internacional y proceso de integración, respectivamente.

- **Institución Internacional:** Para definir una institución internacional primero es necesario tener una idea de que se entiende por institución. La definición que yo utilizaré es la presentada por Keohane, para quien las instituciones son:

*"Conjuntos de reglas (formales e informales persistentes y conectadas) que prescriben papeles de conducta, restringen la actividad y configuran las expectativas"*<sup>1</sup>

De esta manera debe entenderse que el concepto de institución internacional no es necesariamente sinónimo de organización internacional. Por el contrario, y remitiéndome nuevamente al Institucionalismo Neoliberal presentado por Keohane, acepto por útil para el presente trabajo la idea de que las instituciones internacionales, siempre manteniendo su condición de reglas, pueden tener una mayor o menor grado de institucionalización.

Así es que se pueden distinguir tres formas básicas de institución. Primeramente tenemos a las convenciones, definidas por Keohane como instituciones informales con reglas y entendimientos implícitos que configuran las

---

<sup>1</sup> Keohane, Robert O. : "Instituciones internacionales y poder estatal", GEL, 1993, página 16.



expectativas de los agentes<sup>2</sup>. El siguiente tipo de institución internacional que podemos definir son los regímenes internacionales, siendo estas instituciones con reglas explícitas, en las cuales han coincidido los gobiernos que son pertinentes en conjuntos específicos de temas de las relaciones internacionales<sup>3</sup>. En el más alto grado escalón de la pirámide de institucionalización se encuentran las organizaciones intergubernamentales formales o no gubernamentales internacionales, que son entidades útiles, capaces de controlar la actividad y de reaccionar a ella y están deliberadamente establecidas y diseñadas por los Estados. Sintéticamente puede decirse que se caracterizan por ser organizaciones burocráticas, con reglas explícitas y asignaciones específicas de reglas a individuos y grupos<sup>4</sup>.

El motivo por el cual he definido detalladamente este concepto proveniente del Institucionalismo Neoliberal es doble, ya que las instituciones internacionales pueden encontrarse en un doble rol.

Primeramente gozan de relevancia porque constituyen parte del entorno en el que operan los Estados, y en este sentido las instituciones internacionales afectan el flujo de información y las oportunidades de negociar, la capacidad de los gobiernos para realizar compromisos con sus pares y controlar el acatamiento de estos; de ahí su capacidad para tornar creíbles y confiables a dichos compromisos. También afectan las expectativas prevalecientes acerca de la solidez de los acuerdos internacionales.

En segundo lugar las instituciones internacionales pueden tomar la forma de actores del sistema internacional, en caso de tener un elevado grado de institucionalización y consolidarse como organizaciones burocráticas. En este sentido su importancia será intrínseca ya que, además de la ya mencionada modificación de decisiones, serán capaces de una toma de decisión individual y a veces altamente vinculante para los Estados miembros. Esto es de capital relevancia en el caso de un análisis de los procesos de integración, ya que el grado de institucionalización que estos asumen generalmente suele ser elevado y

---

<sup>2</sup> Keohane, Robert O., op. cit. , página 17

<sup>3</sup> Keohane, Robert O., op. cit. , página 17

<sup>4</sup> Keohane, Robert O., op. cit. , página 17